

歴史的環境保全の法的考察

人間と環境の相互関係的側面から

高橋里香 TAKAHASHI Rika

- はじめに
- 1 ——問題の所在
- 2 ——文化財保護法における環境保全の考え方
- 3 ——都市計画と連動した周辺環境の法的保護の在り方
- おわりに

【要旨】2005（平成17）年に文化財保護法が改正され、「文化的景観（cultural landscape）」の概念が導入された。世界遺産委員会において議論されたこの考え方は、日本の環境保全概念の隙間を埋めることに大きく寄与し、その核心の手法である「緩衝地帯（Buffer Zone）」の設定は、人間と環境の有機的関係を連綿と伝える歴史的環境保全の在り方に転機を迫っている。現在、文化財保護法の環境保全条項が機能停止状態にあるうえ、公法規制において近隣紛争を調整するルールが見出せないなか、はたして、この緩衝地帯の設定によって、文化遺産と一体となって価値を高めている周辺環境を包括的に保全することができるのであろうか。本稿では、1）緩衝地帯の適用を現在のように世界遺産登録の場合に限定することなく、一般化するためには、今、何をしなければならないか、2）〈広義の歴史的環境〉を周辺環境を含め一体として保全していくために、緩衝地帯の設定をどう捉えるか、さらに3）自治体の条例による土地利用規制と景観法をどう結びつけて活用していくかを提言するものである。

——はじめに

近年、歴史や文化が豊かに蓄積されている環境や良好な低層住宅地が形成されている地域のすぐそばに、周辺環境とは相容れない相対的に高層なマンション等が建設されるといった近隣紛争が多発している。

このような景観をめぐる紛争が国内の各地で起こっているのは、曖昧な規制や分かりにくい制度が呼び水になっているためでもあるが、最大の原因は、法が許す限界まで（時には法の想定外まで）効率性を追求しようとする事業者と、私を超えた公共財としての広が

りをもつ地域環境を形成・維持しようとする住民とのまなざしの違いを調整する、近隣紛争予防の法システムが無いことにある。

建築計画は事前に周辺環境に配慮して利害調整をするよう義務付けられていないため、事業者は容積率を最大限使った計画を策定し、旧来のまちなみから突出した建築物を作ることになる。だから、思いもよらない地域であっても、土地利用の実態と規制内容がかけ離れているところでは、周辺環境のスケールにそぐわない建築が可能となる¹⁾。効率性の追求や、様々なコンフリクト²⁾との競合を前に、将来世代に引き継ぐことが望ましい環境の多くは大きく損なわれるか、消滅の危機に晒さ

れているのが現状である。

本稿のテーマである歴史的環境保全は、単に有形の文化遺産の保護だけではなく、現代社会の中で内的な諸要素の相互の関連性やシステムを生かしながら、周辺環境まで含めた生活環境をどうすれば保全できるかを問うものである。では、近隣紛争が多発している現状をまえに、如何にすれば、私たちは歴史的環境の中に含まれる〈有形・無形の諸要素の有機的な関係を、周辺環境を一体のものとして含めて、総体として保全する〉ことができるのであろうか。

本稿では、第1節において何が有機的な関係の保全を阻害しているのか問題を明らかにし、第2節において文化財保護法における環境保全の考え方を「文化的景観」と「緩衝地帯」の視点からまとめる。そして最後に、第3節において都市計画と連動した周辺環境の法的保護の在り方を論じていくこととする。

1——問題の所在

1.1 地域の実情に適合していない公法規制

日本の都市計画は、欧米の各自治体の実態に合った用途地域を用意し、「オーダーメイドのような」都市計画で臨むのに比べて、まるで「吊るし」、しかも“小学生の子どもにブカブカの服を着せているようなものだ”³⁾と揶揄されるほど規制の緩いものが多い。

都市計画に関する公法規制は、近年の規制緩和で、都市計画法の集団規定の一般的緩和など様々な緩和規定が導入されるとともに、建築確認検査業務の民間開放など都市計画制度の複雑化が進んだことによって、結果的には、制度を熟知した「建てる」側には有利に、他方、素人である「建てられる」側の周辺住

民には不利な状況が生み出されることになった⁴⁾。それは情報入手の場面において、決定的な差をもたらす。通常、「建てられる」側の周辺住民が建築確認処分や開発許可を争う場合、お知らせ看板や事業者の説明会で近隣に開発が始まるらしいことを知るのが大半である。住民らは処分の申請者ではないから個別の通知はなく、具体的な内容を容易に知ることはできない。さらに法的知識がなければ審査請求の制度があることも知らない。審査請求を行えば、開発許可の場合には開発登録簿及び申請書類等を情報公開請求により入手できるが、それでも処分を知ったときから60日以内に申立てをしなければならず、相談できる弁護士を探して、大量の図面等を入手し、専門知識をもった建築士等と現地調査をした上で検討しないと詳細は分からない。周辺住民には係争の機会自体与えられていないに等しい状況なのである（建築確認の場合にいたっては概要書の公開のみで、確認審査の資料の公開制度はなく、民間確認機関の場合には情報公開の対象にもならない⁵⁾）。

ここでの問題は、長年にわたって景観を維持発展させてきた者（地権者及び住民など）と、当該景観を最大の売り物にしつつ景観そのものを損なわせ、そのことによって既存住民と新規住民との間に軋轢を残し、最大限の利益を得て当該地域を去る者（業者など）との間には「立場の互換性」がないということである。

さらに留意すべきは、名古屋白壁地区景観事件（名古屋地決平成15・3・31判タ1119号278頁）で指摘された点である。本件は、江戸時代の武家屋敷の面影の残る住宅地域として名古屋市教育委員会から町並み保存地区に指定されている、白壁地区等内の住民は景観

利益を有し、この景観利益を侵害する高層マンション等の建築については、その侵害の可能性の限度で、差止めを求めることができると判示したものである。この決定において、早川裁判官は「仮に時代が高層化を要請しているといえるとしても、高さが一定限度を超えたとき、護るべき伝統的資産その他と主客逆転（並び立たない状態）をひき起こす可能性は高まる。町並みや景観等は高層マンションの引立て役ではない」と断じている。この点は、「一旦破壊されると元には戻らない」という歴史的環境の特質を明快に捉えた指摘であるといえる。

勿論、筆者自身も高層マンション建設の存在そのものを否定するものではないし、高層建築がふさわしい場所もあると考える。しかし、高層建築が「ふさわしくない場所」の建設において、現行法システムが十全に機能していない場合⁶⁾、どうすれば被害を予防することができるのだろうか。また、どのような紛争解決基準を打ち出せば、「ふさわしい場所」と「ふさわしくない場所」とを分ける公正な基準となるのであろうか。

1.2 保全概念の隙間

筆者は、現行法システムが十分に機能してこなかったのは、環境概念に占める歴史的環境の対象が狭く捉えられてきたことにひとつの原因があると考えている。

環境法の主な概説書では、環境の概念は、おおむね①自然環境、②歴史的・文化的環境、③都市環境の3つに大別されている。

これら環境紛争の問題領域がどのように意識されてきたのか、歴史を振り返ってみると、日本は世界に類を見ない激甚な公害事件を経験したことから、まずは公害からはじまり、

次第に自然そのものや文化財の保護に対象を拡大し、その後、都市アメニティの確保を重視するようになってきたことがわかる。

欧米では早くから自然環境保護と並んで歴史的環境保全を環境問題の主要な課題とし、さらに歴史的環境の破壊は住民の精神的生活に対する侵害であるとの認識を確立してきた。しかし、日本においては、都市化によって多くの歴史的環境が消滅していたにもかかわらず、単体あるいは複数の事物・建造物を指定する重点保護主義をとっていたため、十分な対策がとられることはなかった。ようやく高度経済成長期を経た1970年代に入ってから保護対象を「点から線へ、そして線から面へ」、すなわち文化財保護から歴史的環境保全へと拡大していったのである。その後、①自然環境や③都市環境に関する法的な研究は蓄積され、議論は深化していったが、②歴史的環境に関する体系的・継続的な研究は少なく、したがって法律の分野における議論も乏しく、概説書で扱われる分量も僅かしかない状況を作り出してしまっている。その結果、環境の概念は大きく①自然環境と③都市環境とに分けて論じられ、②歴史的環境は文化財的価値の高い相当年代の古いものか、京都や奈良、鎌倉など歴史的都市としてイメージしやすい地域のテーマとしてしか意識されないという保全概念の隙間を生んだのである。

ここには、三つの反省すべき点がある。

一つは、経済学者である宮本憲一教授が指摘しているように、歴史的環境保全の問題と公害問題は別個のものではなく、環境破壊として連続していると認識する必要があるという点である。歴史的環境保全の問題は環境問題の基底にあり、これらが悪化していくと終局的には人間の死亡や健康障害などの公害が

生み出される。だから、公害の被災地においては、被害者を救済するだけではなく、地域の経済や文化、コミュニティの再生がなされなければ最終的な解決とはいえない⁷⁾。つまり、時間軸・空間軸を長くとった総合対策が不可欠なのである。

二つめは、対象範囲が狭いという点である。歴史的環境は、人間が自然との関わりの中で創り出してきた文化的所産である。自然の地形・植生・気候条件が土地の骨格をつくり、地域での人間の営みや生業がまちなみを形づくり、地域固有の伝統や文化、祭礼や習慣がそれらを支えながら育んできた。原生自然のような手付かずの自然を除けば、地域の固有性や歴史性の長短の差はあるだろうが、それらの全く無い、真空の環境は存在しないといえよう。歴史的環境を環境の中で位置付ける意味は、芸術性の高いものや稀少価値のあるもののみを保存することにあるのではない。各地域が、如何に歴史的な蓄積を踏まえて、地域固有の文化と融合させながら現代生活を営むことができるか、どうすれば「生活環境」を構成する重要な一要素として位置付けることができるかを問い続けることにある。

関連して、三つめは、動態的把握の視点を抜かしてはいけないという点である。都市は常に新陳代謝を繰り返している。歴史的環境も人々の様々な営為のなかから形成されてきたものの集合体であるから、凍結保存することができないのは言うまでもない。しかし、現在、それら生活様式を支えていた歴史的・文化的文脈が、過疎化、高齢化、産業の衰退といった社会変容のなかで断ち切れつつある。現代的都市機能への需要の充足を果たしながら、かつ連綿と蓄積されてきた地域の生活や生業に根ざした景観を環境保全の観点か

らいに「動態的」に維持していくか、ここでは創造的な努力が求められているのである。

1.3 歴史的環境をどう捉えるか

これらの反省を踏まえて、筆者はかつて、歴史的環境とは何かについて、一般的概念（広義の歴史的環境）と法的概念（狭義の歴史的環境）に分けて論じたことがある⁸⁾。「長い年月をかけてその地域固有の文化として形成された歴史の厚みを感じさせるものの集合」⁹⁾を〈広義の歴史的環境〉として広く捉えた上で、しかし、実際には、歴史的価値を有する環境すべてが法的に保護されているわけではない点に着目して、「法的保護の対象となっている歴史的環境」を〈狭義の歴史的環境〉と定義した。

二つの定義を設けたのは、法的保護を行うかどうかの価値判断は、歴史的・文化的環境そのものの価値とは別の評価、すなわち、保存や行政措置の可能なものに限定されているからである。このような限界をもっている〈狭義の歴史的環境〉の枠組みだけで保全の在り方を検討していたのでは、合法的に行なわれる開発行為によって歴史的環境の価値の多くは失われるであろう。だから、文化財保護法の指定など法的保護を受けていない環境にも歴史的・文化的価値を見出して対象を広げ、周辺環境を含む面的保全（実際には二次元ではなく三次元の意味であるが）の措置を講じていく必要がある。

現在、都市計画の分野では、二次元のコントロールから三次元のコントロールへと移行し、これに対応する形で、例えば、視点場から対象を見上げる仰角を測ってその景観を望む視野領域とそれを障害する高層建築物の高さとの関係を分析するなど、立体的に空間構

成を把握する努力がなされている。他方、文化財保護の分野では、制定当初から無形文化財を保護の対象とするなど半世紀にわたる取り組みの経験から無形文化遺産保護条約¹⁰⁾にいち早く署名し、この分野における議論をリードしているが、「文化的景観」という概念の検討や「緩衝地帯」の設定については積極的ではなかった。

そこで次節では、これらの動向を踏まえて、2005（平成17）年に文化財保護法の改正により新たに文化財の一類型として位置付けられた「文化的景観（cultural landscape）」に焦点を当てながら、歴史的環境そのものの保全と、それらと不即不離の関係にあって一体の価値を有している周辺環境との有機的な保全をいかに行うか、「緩衝地帯（Buffer Zone）」の考え方を取り上げながら検討していくこととする。

2——文化財保護法における環境保全の考え方

2.1 文化財の6つの範疇

文化財保護法は、文化財を6つの範疇に分類している。すなわち、(1)有形文化財、(2)無形文化財、(3)民俗文化財、(4)記念物（史跡・名勝・天然記念物）、そして、(5)文化的景観と、(6)「周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している」伝統的建造物群である（次頁の図1を参照）。

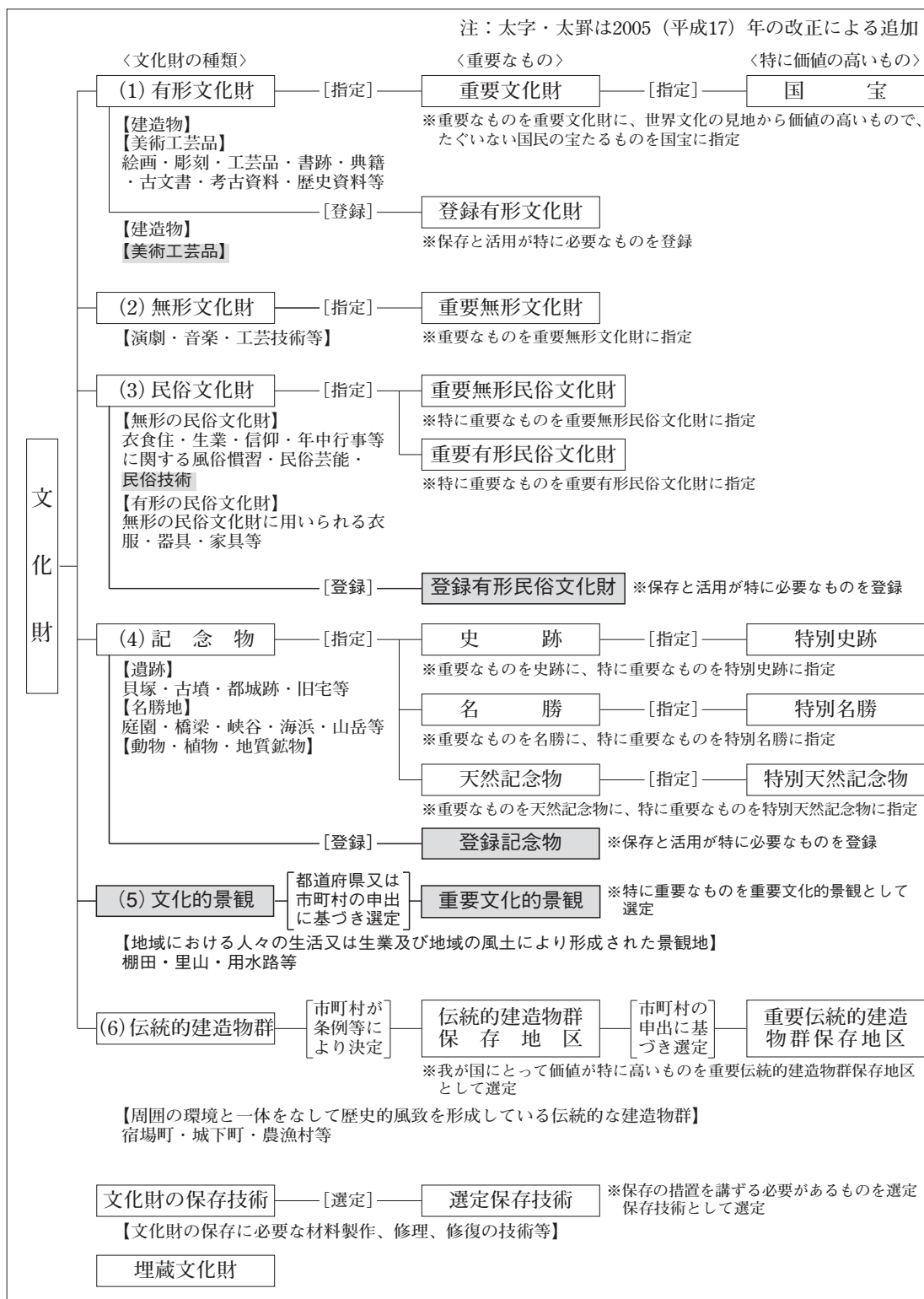
同法は、前述したとおり、6つの範疇に属するものすべてを文化財としてはいない。例えば、(1)は「我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高い（これらのものと一体をなしてその価値を形成している土地その他の物件を含む）もの」という一定の価値判断による選択をしている。特筆すべきは括弧内の定義

である。これは、1975（昭和50）年の第3次法改正で付加されたものであるが、この一文が追加されたということは、文化財が「環境」として認識されはじめた端緒を示すものであるといえる。文化財を「環境保全」の視点から捉えるものとしては、このほかにも同年に新設された(6)の伝統的建造物群保存地区（「伝建地区」）の制度があるが、地区指定の範囲は市町村が決定しているので、妻籠のように宿場地区、在郷地区、自然保護地区まで含めて1245.4haも指定している地区もあれば、京都市祇園新橋の1.4haのように狭い地区もあり、特に後者のような都市部の指定地区においては周辺環境破壊の問題が生じている。

では、周辺環境の破壊が生じている場合、環境保全の措置はどのようにとられてきたのであろうか。文化財保護法では、文化庁長官は「重要文化財」や「史跡名勝天然記念物」の保存のため、「必要があると認めるときは、地域を定めて一定の行為を制限し、若しくは禁止し、又は必要な施設をすることを命ずることができる」とする環境保全条項を設けている（45条、128条）。しかしながら、当該条項には要件が法定されていないため、制限禁止や負担命令を発した例はほとんどない¹¹⁾。実際には損失補償等を行う財政的負担ができないためであるが、課題とされていた改正も見送られ、当該条文は現在ほぼ死文化している。これら事情を承知されていたかどうかは不明であるが、前述した名古屋白壁地区景観事件において名古屋地裁決定では、この文化財保護法第45条の環境保全規定の再読み解きの必要性が指摘されている。

それでは、“錆ついて抜くに抜けなくなった”この環境保全条項を研ぎ、履行確保の実効性を確実に担保するにはどのようにすればよい

図1 文化財保護の体系



のだろうか。

文化財保護法のさらなる改正によって私権制限を伴う「歴史的環境保全地区」制度を創設するという考え方も提示されているが¹²⁾、筆者は、次の三点の検討が必要であると考えている。一点目は、「緩衝地帯」を現在のよう都市計画法や古都保存法などの他法で補うのではなく、文化財保護法そのもので保全できるように改正すること、二点目は、環境保全規定と環境アセスメント及び景観アセスメント手続を連結させて、実質的な環境配慮を行うよう義務付けることである。そして、三点目は、2004（平成16）年に制定された景観法を根拠にして、景観行政団体となった地方自治体が、景観条例や景観計画を策定する際には、当該自治体固有の景観構造を踏まえて周辺環境保全の在り方を検討し、それを着実に履行できるよう法的に担保する規定を置くことである。その際には、同時に、公法的規制によって生じた権利や土地の経済的な価値の低下をどのようにして損失補償していくかも考慮しておかなければならないだろう。

2.2 「文化的景観」概念の導入

このような環境保全条項の機能停止状態を別の方法でクリアするかのように、文化遺産とは何かを問い直す動きが、ユネスコの世界遺産条約の議論に突き動かされる形で起こっている。1992（平成4）年に米国のサンタフェで開催された第16回世界遺産委員会で導入された、「文化的景観」¹³⁾という新しい概念をめぐる議論である。

世界遺産委員会は、世界遺産リストに記載されている遺産の種別の偏りを是正し、文化の多様性が反映された信頼性の高いリストの構築を目指している。この文化遺産と自然遺

産との間にある遺産の数的不均衡やそれらの地域的偏在など、各種の不均衡を是正する解決策として登場してきたのが、文化と自然との間にある多様な遺産を包括する「文化的景観」の概念である。

文化的景観の登録基準を示した「世界遺産条約履行のための作業指針（The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention）」の改訂版において、文化的景観は3つのカテゴリーに分類されている。

第1カテゴリーは「人類によって意図的に意匠・創造されたことが明らかな景観」である。これは最も古典的な定義であり、認定しやすいカテゴリーであるが、庭園や公園など人間の意志によって生み出された景観などが例示されている。続いて、次の2つのカテゴリーは、世界遺産委員会が、人間と自然との共生の歴史を積極的に保全していくために置いたもので、第2カテゴリーの「有機的に進化し続ける景観」と、第3カテゴリーの「関連する文化的景観」とがある。第2カテゴリーの「有機的に進化し続ける景観」は、さらに (a)「残存する景観」と (b)「継続する景観」の2つに分類されるが、棚田など長期間にわたる人間の自然に対する諸活動の結果生み出された景観や、遺跡の周辺に一体となって当時の情景を彷彿とさせる景観など、自然との共生の歴史を示す景観などがここには含まれる。最後の第3カテゴリー「関連する文化的景観」は、人と自然との精神的な交流や、人が自然とどのように対話してきたのかなど、精神的なものに重点を置いた景観となっている。いずれにしても、文化的景観が、「自然景観」に相対する「人工的な景観」という狭い意味で解釈されているのではなく、「自然環境を媒体として文化遺産と自然遺産の境界

領域に位置しているもの」と理解されている点が重要である¹⁴⁾。

2.3 「文化的景観」導入の意味

ひるがえって日本の歴史的環境と自然環境との関係を整理すると、文化財保護法の1つの範疇である「記念物」には「名勝」が含まれている。この名勝には、①周辺の自然的・人文的環境との調和によって景観美を形成している人文名勝（例：日本三景）と、②自然の景観美を構成する自然名勝（例：東尋坊）とがある。文化庁は、旧法（国宝保存法、重要美術品ノ保存ニ関スル法律、史蹟名勝天然記念物法など）以来の名勝や天然記念物の考え方を、文化的景観と同様の概念として、日本が世界に先駆けて示すことのできた文化財保護体系の特徴の一つと表現している¹⁵⁾が、文化財概念の対象に自然物を含んでいる点については、文化財概念の規定に関連して、制定当初からその是非が議論されてきた¹⁶⁾。

これら議論に転機をもたらしたのが、文化的景観の保護に対する国内の要請の高まりである。日本国内において文化的景観が制度として導入されたのは、2005（平成17）年の文化財保護法の改正においてであるが、改正に遡ること6年、1999（平成11）年には、長野県千曲市の姨捨（田毎の月）と石川県輪島市白米地区の棚田が「名勝」に指定される¹⁷⁾など新しい動きが起ころつつあった。棚田景観は日々の生活に根ざした身近な景観であるため、所有者ですら、その多様な価値に気付かないことがある。なぜなら、農耕地を生産の場として経済的・実用的な価値で捉えることはあっても、日常の生活において文化的景観がもつ多様な価値を意識することは少ないからである。しかし、世界遺産の動向と呼応す

る形で、全国において棚田・里山の保全を目指す運動が活発に進められたことにより、生態系の維持や地滑り地帯における防災など棚田が果たす多様な機能に加えて、農耕地が作り出す景観に文化的価値が見出され、これを受けて棚田の核心部分だけでなく周辺農地のバッファゾーンにまで指定の範囲を広げて周辺地域の環境を包括的に保全する仕組みが整えられたのである。これは、文化的景観に関する議論が、名勝という既存のスキームに刺激を与え、歴史的環境の多様な価値を地域で守り、次世代へと継承していく試みに連結したものとして理解する必要がある。

このようにユネスコ世界遺産リストへの記載は、登録を目指す過程で、地域における総合的な文化財保護の取り組みを飛躍的に充実させるという意味において大きな意義をもっている。ユネスコの取り組みについては、なかには文化遺産を世界遺産とそうでないものとに二分したと批判するものもあるが、前述したように日本の貴重な文化遺産を国際的に評価するという意味以上のものをもたらしている点に留意しておかなければならないだろう。ましてや「世界の宝」という冠をつけて商品価値を高めるために登録されるものではないのである。

2.4 緩衝地帯の設定

世界遺産における議論は、以上のように我が国に文化財の新しい価値構成（「文化的景観」の概念）とその保護手法（「緩衝地帯」の設定）をもたらした。

改正後の文化財保護法において、文化的景観は「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くこと

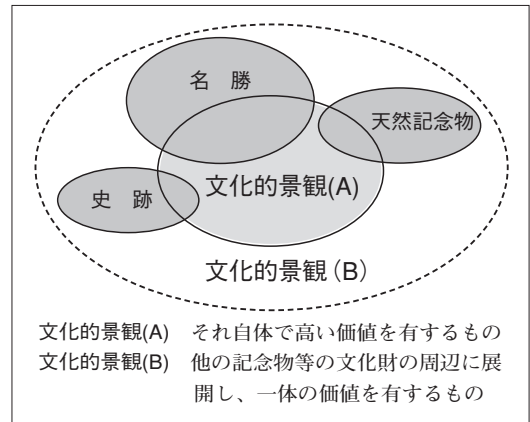
のできないもの」と定義されている。この定義において重要なのは「地域における」というところであり、名勝のように「我が国にとって芸術上又は観賞上価値の高いもの」だけを保護するのではなく、人間と自然との関わりの中で作り出されてきた地域固有の景観を積極的に保全対象にしていこうという趣旨が読み取れる点にある。また、文化的景観は年月の長短ではなく、その地に住んできた人たちが作り上げてきた景観を評価するものであるという点も特徴として挙げることができる。これは必ずしも世界遺産の文化的景観の定義と同義ではないが、環境保全の視点が内在しているという点では共通しているといえるだろう。

そして、文化的景観の保護制度を検討するに当たっては、図2のように、それ自体で高い価値を有する「文化的景観(A)」と、名勝・史跡・天然記念物など記念物等の文化財の周辺にあって、一体の価値を有する「文化的景観(B)」とをいかに包括的に保全するかという観点が重要である¹⁸⁾。

では、文化資産の地域を保全し、その価値を担保するためには、周辺にどのくらいの緩衝地帯を確保すべきなのだろうか。「世界遺産 古都京都の文化財」を例に、設定の在り方を考えてみたい。

「古都京都の文化財」は、京都の近郊及び周囲をとりまく東山、北山、西山の山麓部を中心に分散して所在し、現行の行政区域では、京都市、宇治市、大津市に含まれる17箇所の文化資産で構成されている。これら資産群を構成する建造物や庭園、またそれらが所在する地域については文化財保護法がそれぞれ国宝、重要文化財、名勝、特別史跡等に指定して保護している。それでは、各文化資産の周

図2 2種類の「文化的景観」と記念物との空間的關係を示す模式図

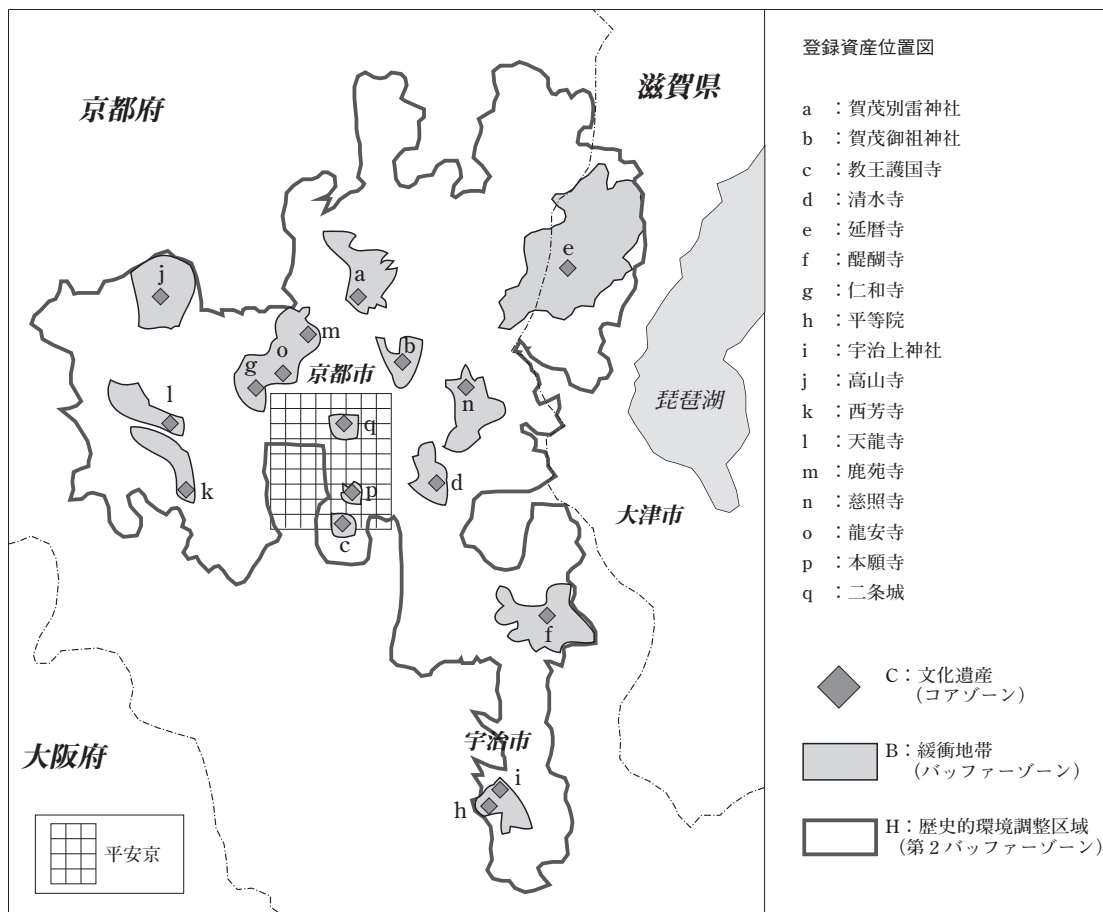


出典：『月刊文化財』480号39頁

辺環境はどのようなになっているのであろうか。周辺環境についてはそれぞれの地域特性に応じて、歴史的風土保存地区、風致地区、高度地区、巨大工作物規制区域など各種の規制が複雑に実施されているが、概念的には「緩衝地帯」と「歴史的環境調整区域」という2種類の区域で説明することができる(次頁図3及び図4を参照)。

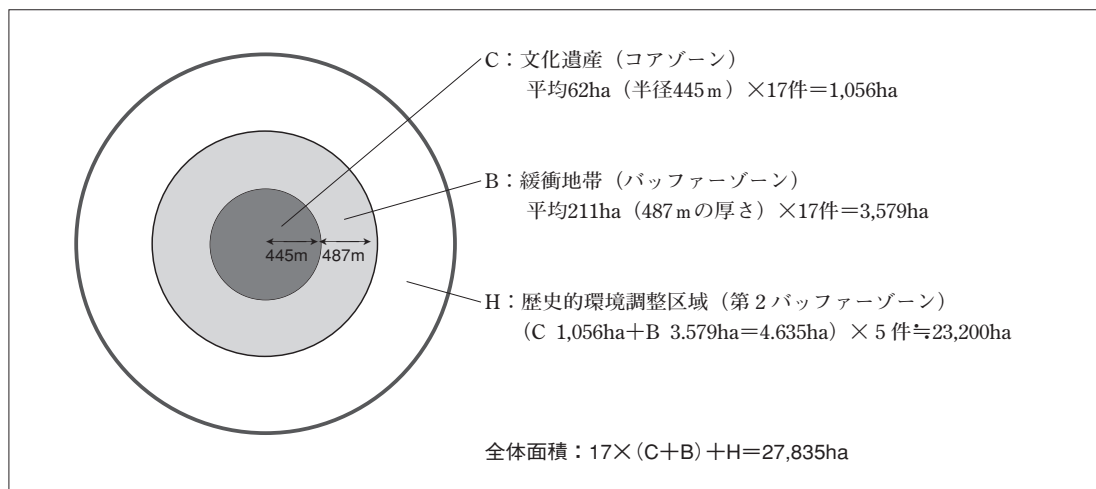
まず、B：緩衝地帯(バッファゾーン)とは、各資産の近接部に在って建築物等の高さや形態等デザインを総合的に規制する区域であり、各文化資産と一体的に歴史的環境・風致景観を保全するために設けられたものである。次に、H：歴史的環境調整区域(第2バッファゾーン)は、すべての文化資産を包括する形で、三方を取り囲む山々の自然的・歴史的環境の保全、及び市街地の工作物等の高さ制限等がなされる区域に広範囲に設定され、京都の歴史的風致景観と都市開発等の調和を図っている。面積でいうと、C：文化遺産(コアゾーン)が平均して62ha、B：緩衝地帯は平均211ha、H：歴史的環境調整区域にいたっては23,200haという国際基準に引けをとらない広さで設定されている¹⁹⁾。

図3 世界遺産「古都京都の文化財」の緩衝地帯



文化遺産オンライン「古都京都の文化財〈世界遺産一覧表記載推薦書〉をもとに作成。
(<http://bunka.nii.ac.jp/jp/world/suisensyo/kyoto/APPENDIX-1/appendix1c.html>)

図4 世界遺産「古都京都の文化財」の面積構成



この京都の事例のように、他の地域も広く緩衝地帯を設定できればそれに越したことはないが、範囲の設定に当たっては一律に決定するのではなく、各文化資産の特性と自然との相互関係を考慮して、資産のどの部分に価値を見出すのか判断する必要がある。そして、その結果を十分踏まえることによって適切な緩衝地帯の範囲を定めることが重要である。また、広さの問題だけではなく、各緩衝地帯の間に「歴史的環境調整地帯」を設置する形で重層的保護を図るこの手法は、今後、様々な地域においても参考になるだろう。

ただし、歴史的環境保全に有効な手法である「緩衝地帯」の設定にも問題がないわけではない。「緩衝地帯」は欧米にとっては常識となっている文化財の保存手法であるので、世界遺産に推薦する際には、登録推薦書類に緩衝地帯を地図上に明記し、その規制内容を記載することが求められている。緩衝地帯を設定しない場合は必要としない理由を明記しなければならないが、また、緩衝地帯の変更については世界遺産委員会の承認が必要である。その意味で、緩衝地帯は実質上必ず設定すべきものとなっている。したがって、いかに文化的価値がある遺産であっても緩衝地帯の設定が出来なければ、世界遺産へ推薦できないという事態も起こりうるわけである。

しかし、前述したとおり、日本では文化財保護法に緩衝地帯を法的に担保できる明文規定がないため、文化財保護法以外の法律、すなわち都市計画法や自然公園法、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法などの法律や各自治体の景観保全条例によって規制をかけ、緩衝地帯と「見做して」地図上に記載するというのが実情である。緩衝地帯を一般化するには行政負担が大きく、現在のと

ころまだ実効性が法的に担保されていないからであるが、そういった意味でも現在は大きな転換点にある。

つまり、緩衝地帯を現行のとおり世界遺産に推薦するためだけに限定して用いるのか、それとも既存のスキームでは保全できない多様な価値を受け止める新しい受け皿を法整備することで構築していく努力をするのか。今、まさに選択の時期に来ているのである。

3——都市計画と連動した周辺環境の法的保護の在り方

3.1 緩衝地帯をどう捉えるか

どちらを選択するかという問いは、換言すれば、緩衝地帯の性質をどのように把握するかということにつながる。

世界遺産委員会は新規の遺産の登録を審査するだけではなく、危機遺産や問題があると見られる世界遺産の保全状況について締約国からの報告をもとに検討を行っているが、現在、新しい構造物の建設など都市開発に伴って世界遺産の景観や眺望が損なわれる事態が発生し、問題となっている。

例えば、ドイツの「ケルン大聖堂」は緩衝地帯の外側に高層建築物が建設予定になったことで2004（平成16）年に危機遺産に^{20）}、同じくドイツの「ドレスデン・エルベ渓谷」は橋の建設が文化的景観を損なうおそれがあるとの理由で2006（平成18）年に危機遺産となった。日本においても「古都奈良の文化財」が、平城京跡の緩衝地帯の地下を通過する予定で計画中の、京奈和自動車道大和北道路によって世界遺産としての価値が損なわれるのではないかとの懸念から、現在、保全状況の審査対象とされている。2007（平成19）年にニュージーランドのクライストチャーチにお

いて開催された第31回世界遺産委員会では、特別史跡平城京跡の地下に埋蔵された木簡など埋蔵文化財や景観的資源に悪影響を及ぼさないようにすること、それら埋蔵文化財の保存に不可欠である地下水面の変動が起こらないことを証明するよう環境影響評価を適切に行うこと、そしてそれらの進捗状況を報告することが決議されており²¹⁾、これらの問題を早急に解決することが求められている。

以上の例は、緩衝地帯の性質を、文化遺産そのものに様々な悪影響が及ばないよう設けられた単なる防護区域と捉えるのか、それとも各遺産の価値と不可分一体となった周辺環境を環境保全区域として法的に保護するための手法と捉えるのか、範囲と性質をどのように考えるのかという問いを提示している。そしてそれは同時に、環境の改変の要因となっている開発事業の、根拠となっている各種都市計画制度とどのように整合性を図るかという課題を私たちに突き付けているのである。

3.2 自治体の条例に基づく土地利用規制

日本の環境政策は、トップダウン方式ではなく、まず住民が問題を提起し、それらの意向を汲み上げる先進的な自治体が登場して率先して条例を制定し、各自治体が横に連携するようになって漸く、国の法律が制定されるというボトムアップ方式が多いのが特徴である。周辺環境保全の取り組みについても同様であるが、早くから眺望規制によって周辺環境保全をとってきたのは、先進的な自治体であった。

岡山県では1988（昭和63）年に制定された岡山県景観条例に「背景保全地区」を追加する際、県知事（当時）のイニシアティブで進められ、特別名勝である後楽園の背景・借景

を保存するために、周囲の景観に大きな影響を与える大規模な建築物の新築行為等に規制をかけている²²⁾。なお、同県の倉敷市ではさらに1990（平成2）年に倉敷市倉敷川畔伝統的建造物群保存地区背景保全条例を策定して、歴史的風景の背後に出現する高層建築物や広告物の規制を行っている²³⁾。また、金沢市では2001（平成13）年から実施した眺望景観保全調査を基に、保全眺望点からの眺望を保全するために必要な土地の区域を眺望景観保全区域として指定し、眺望景観保全区域ごとに眺望の保全を図るための基準を定めることで対処している²⁴⁾。

現場ではこのように様々な努力がなされているが、日本では、財産権の内容に関する規制は法律による以外許されず、財産権行使に関わる規制についても法律又は条例による以外許されないと解されてきた。しかも、財産権の内容と行使に関わる制約は明確には区別できず、また景観の有すべき多様な価値に対しては相対的に低い評価しか与えられてこなかったため、景観条例の多くは景観保全に寄与する実効性ある財産的規制についての規定がないものがほとんどである²⁵⁾。したがって、都市景観を破壊するとはしか評価できない建築物の建主に対しては行政指導で対処するか、規制を加える際でも違反行為に対して勧告、公表程度の措置に留めるのが通例となっていた。先進的な自治体は、欧米の美しい都市景観が維持保全されている背景に厳しい法規制があることと比較して、わが国の公法的規制による景観保全の貧弱さに忸怩たる思いであったろう。その、条例では限界のあった強制力を伴う法的規制に実効性を付与し、「やる気のある」自治体に活力を与えたのが、2004（平成16）年に成立した景観法である。

3.3 景観法の活用

景観法は、直接建築物等を規制する枠組みを創設したうえで、地方自治体の自主性を尊重して、多くの部分を自治体が制定する条例に委ねた点に特徴がある。

地方自治体が「景観行政団体」となって策定した「景観計画」では、景観行政団体の区域のうち都市、農山漁村等における良好な景観を形成する必要がある区域を「景観計画区域」として定め、さらに景観形成方針や行為制限事項などを規定している。この行為制限事項には、自治体独自の対象行為、建築物・工作物の形態意匠制限と最高・最低高さ制限、壁面位置制限、建築物の最低敷地面積制限などが盛り込まれており、規制に法的拘束力を与えている点が重要である。なお、景観計画区域内においては、良好な景観の形成上支障があるものは私人の行為についても規制の対象としており、建築物の新築・増改築や工作物の新設等、開発行為その他の行為をしようとする者は、あらかじめ、景観行政団体の長にその旨を届け出るよう義務付けられている。そして、義務違反に対しては、規制の実効性を確保するため、30万円以下の罰金が科せられることになっており、この点は、いままでの多くの景観条例とは異なっているところである。

この景観法の目的である「良好な景観の形成」と文化財保護法の「文化的景観の保護」は共通するところが多く、両法が連動することによって効果的な保全が図られることが期待されている。

その一例が、2005(平成17)年に導入された「重要文化的景観」²⁶⁾の選定制度である(前掲図1参照)。この制度は、景観法に基づく景観計画を策定し、景観計画区域又は景観地区内

にある文化的景観で、保存に必要な措置が定められているもののうちから、文化財としての価値に照らして特に重要なものを、都道府県又は市町村(景観法でいうところの景観行政団体)の申出により、国が「重要文化的景観」に選定するというものである。選定の申出にあたって自治体は「文化的景観保存計画」を策定して、さらに土地所有者や管理者の同意を得ることが必要になるが、地域が国に「申出」を行うという、自治体に主体性のある制度となっている。

さらに自治体が主体性を発揮している動きとしては京都市の事例がある。京都市では、景観法の後押しを受けて、「京都の優れた景観を守り、育て、50年後、100年後の未来へと引き継いでいくため」、市街地のほぼ全域で建物の高さやデザイン及び屋外広告物の規制等を見直した「新景観政策」を2007(平成19)年9月1日から施行している。高さ規制を従来の5段階規制から6段階規制に再編し、最も高い45mを31mに引き下げて、京都市中心部の幹線道路沿いの地区で適用するという積極的な取り組みである。さらに眺望を阻害しないための規制を上乗せし、和風の住宅デザイン基準を新たに導入して、屋上の広告看板を全面禁止するなど屋外広告物の規制も強化されている²⁷⁾。当然、かなり思い切った法政策であるため、規制強化による住民や業界の反発も予想される。残念ながら現行のままでは、周囲の環境を配慮した事業者は損をするというのが実態であるため、事業者は景観規制を経済発展の阻害要因として考え、規制緩和を要求することになるだろう。しかし、いま必要なのは規制緩和ではなく、周囲の環境を配慮した事業者にはメリットのあるシステム、つまり、地方自治体が適切な公法規制

をかけて良好な環境が形成されれば資産価値が増加するようなインセンティブ²⁸⁾をどのようにすれば働かせることができるか、その知恵をお互いに出し合うことではないだろうか。

——おわりに

最後に、景観のような地域住民が共有し、多様な価値をもつ歴史的環境を一体誰が守っていけばよいのかについて付言しておきたい。現在、法律の世界においては、景観利益の特質に関連して、①公法上の手段に委ねるべきとみる立場や、②私権と関連づけて私法上の法的保護を図る立場、そして、③その中間の、既存の公法秩序と私法秩序との間に形成された「地域的公序」として保護を図る立場など様々な学説が提示されている。民法と行政法の狭間にあって解決できていない問題と認識する立場もある。

本稿では、これら様々な考えを踏まえて、有形・無形の諸要素を有機的に保全するための道具立てとして「緩衝地帯」の検討を行っ

てきたが、現在のところ世界遺産の登録に限定される形での適用に留まっており、一般化するにはなお法改正が必要であることが明らかになった。今後の方向性としては、さらに文化財保護法での包括的な保全の在り方を模索しつつ、景観法をはじめとする都市計画の諸規制と連動させて、きめ細やかな手当ができるよう整合性を図ることが必要となるだろう。

このように現行において近隣紛争を予防する法システムが十全に機能していない場合には、まずは法改正に向けて議論を進めていくことが求められるが、良好な環境の形成に関する具体的な施策を進める際には、最も住民に身近な自治体を中心となって、自律性をもったルールづくりを行うことが重要である。誰のための環境か、何のための景観形成か、どうすれば無秩序拡散型の土地利用を規制することができるか、景観計画等の策定を契機に、行政・住民・事業者・NPO等が協働して話し合う事前協議システムを構築していくことがますます求められている。

《注》

- 1) このような紛争を招いている背景のひとつとして、法解釈の乖離を挙げることができる。例えば、建築基準法の集団規定の基準は「最低ここまでは守る」という基準であるにもかかわらず、建てる側は「少なくともそこまでは建ててよい」と解釈している場合などである（高見沢邦郎「住宅市街地における開発と環境の調和」（『住宅』53巻5号4頁、2004年5月）。
- 2) 拙稿「歴史・文化遺産の創造的継承—保全と開発のコンフリクトを超えて—」（『環境情報科学』35巻1号、2006年4月）では、開発を契機とするコンフリクトと開発を契機としないコンフリクトに分類し、とりわけ後者においては、所有者の、私有財産の所有者者であると同時に国民的財産の管理者でもあるという「二重の性格からくるしわ寄せ」を出来る限り最小化する方策の検討がなされなければならないと指摘している。
- 3) 都市計画学者の大方潤一郎教授の評である。
- 4) 高見沢邦郎「住宅市街地における開発と環境の調和」（『住宅』53巻5号4頁、2004年5月）
- 5) 日置雅晴「建築審査会・開発審査会における審査の現状と課題」103～104頁（『自由と正義』58巻7号、2007年）
- 6) 例えば、中川丈久教授は、「建築紛争が民衆紛争として収束せずに、行政機関を巻き込んで収束を見ようとする原因は、ひとえに、既存の法制度（民事裁判・調停、土地利用規制）が現実の利害状況をうまく取り込んでいないという、

- 制度的欠陥に求められる。」と指摘している
(中川丈久『行政手続と行政指導』228頁、神戸
大学研究双書刊行会、2000年)。
- 7) 宮本憲一『環境経済学』99～101頁 (岩波書店、
1989年)
 - 8) 拙稿「歴史的環境の法的保護の可能性—序説—」
(『早稲田法学会誌』第52巻197～200頁、2002年
3月)
 - 9) 稲垣栄三『文化遺産をどう受け継ぐか』129頁
(三省堂、1984年)
 - 10) 生活形態や価値観の変化に伴って急速に失われ
つつある無形文化遺産を保護する国際的な法的
枠組みを構築するため、2003 (平成15) 年にユ
ネスコ第32回総会において、「無形文化遺産の
保護に関する条約 (無形文化遺産保護条約)」
が採択された。日本は、無形文化遺産を先駆けて
整備していた経験や、1993 (平成5) 年には
無形文化遺産の保護のための信託基金をユネスコ
に設置して開発途上国の無形文化遺産の保護に
継続的に協力してきた実績を踏まえて、本条約
の作成過程においては交渉を主導している。
 - 11) 中村賢二郎『文化財保護制度概説』7～17頁
(ぎょうせい、1999年)
 - 12) 中村賢二郎「歴史的都市・村落の周辺環境保全
について」(『月刊文化財』503号9頁、ぎょうせい)
 - 13) 文化的景観に関しては、本中眞「世界遺産の
『文化的景観』に関する諸問題」(『月刊文化財』
381号、1995年6月号) が詳しい。
 - 14) 稲葉信子「世界遺産における文化的景観の保護」
(『文化庁月報』400号8頁、2002年1月)
 - 15) 文化庁『文化財保護法五十年史』226頁 (ぎょう
せい、2001年)
 - 16) 例えば、内田新教授は、「法的概念としての文
化財」という観点に立てば、人間の諸活動は歴
史的・文化的・社会的環境と自然的環境の中で
行われ、その諸活動とこれらの環境とは緊密な
相互関係を持っているので文化財のうちに自然
物を含めることは、当然の事理であると述べて
いる (内田新「文化財保護法概説 (一)」(『自
治研究』第58巻第4号45～46頁、1982年)。一方、
この説に対して、椎名慎太郎教授は、文化財保
護法が保護対象としてきた自然物の中には、人
間の文化的諸活動とは全く無縁のものが多々あ
り、むしろ、人跡未踏であることが保護される
主要な理由となっている。ここでは自然物に対
する人為的付加価値と自然物の価値評価との混
同が起こっていると指摘し、したがって、将来
これが自然環境保護法制に取り込まれて所管が
環境庁に移ることがあっても、事柄の性質とし
ては不思議ではないと述べている (椎名慎太
郎・稗貫俊文『現代行政法学全集25 文化・学
術法』30頁 (ぎょうせい、1986年)。
 - 17) 棚田など農耕地が名勝として指定された背景に
は、文化庁が設置した「農林水産業に関連する
文化的景観の保存・整備・活用に関する検討委
員会」での調査研究がある。この調査研究は、
農林水産業という伝統的な基幹産業に関連する
文化財や文化遺産を対象として、景観の観点か
ら評価を行い、その保護の在り方を示した最初
の取り組みであり、その成果は2003 (平成15)
年に『農林水産業に関連する文化的景観の保護
に関する調査研究 (報告)』としてまとめられ
ている。なお、この報告において「文化的景観」
は、「農山漁村地域の自然、歴史、文化を背景
として、伝統的産業および生活と密接にかかわ
り、その地域を代表する独特の土地利用の形態
又は固有の風土を表す景観で価値が高いもの」
と定義されている。
 - 18) 「農林水産業に関連する文化的景観の保護に関
する調査研究 (報告) について」(『月刊文化財』
480号38～39頁、2003年9月号)
 - 19) 益田兼房「文化遺産の周辺環境保全の新しい課
題」(『月刊文化財』503号34頁、ぎょうせい、
2005年8月号)
 - 20) その後、建設計画の一時停止や高さ制限が行わ
れたことで2006 (平成18) 年に危機遺産リスト
から外されている。
 - 21) 崎谷康文「世界遺産の戦略と文化財保護」(『月
刊文化財』529号11頁、2007年10月号)
 - 22) 条例については、岡山県ホームページ
<http://www.pref.okayama.jp/seikatsu/kansei/keikan/jourei.html>を参照。
 - 23) 条例については、倉敷市ホームページ
http://www.city.kurashiki.okayama.jp/bunkahogo/machinami/sub5_jyorei_haikei.htmを参照。

- 24) 具体的な基準については、金沢市ホームページ
http://www4.city.kanazawa.lg.jp/29020/jyourei/jo_hozen.jspを参照。
- 25) 寺田友子「景観権について」(『現代の行政紛争』328頁、成文堂、2004年)
- 26) 2006(平成18)年1月26日に「近江八幡の水郷」(滋賀県近江八幡市)が初めて重要文化的景観に選定され、その後、同年7月28日に「一関本寺の農村景観」(岩手県一関市)が、2007(平成19)年7月26日には「アイヌの伝統と近代開

拓による沙流川流域の文化的景観」(北海道沙流郡平取町)と「遊子水荷浦の段畑」(愛媛県宇和島市)が選定されている。

- 27) 具体的な規制内容については、京都市ホームページ
<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000023904.html>を参照。
- 28) 日置雅晴「都市環境を巡る紛争事例の実情と規制の課題」(『住宅』13頁、2004年5月)

《参考文献》

- 稲垣栄三『文化遺産をどう受け継ぐか』(三省堂、1984年)
- 稲葉信子「世界遺産における文化的景観の保護」(『文化庁月報』400号、2002年)
- 崎谷康文「世界遺産の戦略と文化財保護」(『月刊文化財』529号、2007年)
- 高橋里香「歴史的環境の法的保護の可能性—序説—」(『早稲田法学会誌』第52巻、2002年)
- 高橋里香「歴史・文化遺産の創造的継承—保全と開発のコンフリクトを超えて—」(『環境情報科学』35巻1号、2006年)
- 高見沢邦郎「住宅市街地における開発と環境の調和」(『住宅』53巻5号、2004年)
- 寺田友子「景観権について」(『現代の行政紛争』成文堂、2004年)
- 中川丈久『行政手続と行政指導』(神戸大学研究双書刊行会、2000年)

- 中村賢二郎『文化財保護制度概説』(ぎょうせい、1999年)
- 中村賢二郎「歴史的都市・村落の周辺環境保全について」(『月刊文化財』503号、ぎょうせい)
- 益田兼房「文化遺産の周辺環境保全の新しい課題」(『月刊文化財』503号、ぎょうせい)
- 宮本憲一『環境経済学』(岩波書店、1989年)
- 日置雅晴「建築審査会・開発審査会における審査の現状と課題」(『自由と正義』58巻7号、2007年)
- 日置雅晴「都市環境を巡る紛争事例の実情と規制の課題」(『住宅』、2004年)
- 文化庁『文化財保護法五十年史』(ぎょうせい、2001年)
- 文化庁文化財部記念物課監修『日本の文化的景観 農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究報告書』(同成社、2005年)